



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP

Seção: Artigos Científicos

Controvérsias regulatórias nas relações contratuais entre Instituições de Ensino Superior e fundações de apoio

Regulatory controversies in contractual relations between institutions of higher education and support foundations

Jaqueline Priscila da Silva Souza D'Agostino

Resumo: O artigo evidencia as controvérsias regulatórias presentes nas relações contratuais entre as Instituições de Ensino Superior e as Fundações de Apoio, delimitando o objeto das prestações de contas dos recursos geridos pelas entidades de apoio. Para tanto, mapeamos o estado da arte da relação jurídica entre ambas e para compreensão empírica da problemática, escolhemos as Universidades Federais de São Carlos e de São Paulo. Como resultado, observamos que as instituições pesquisadas demandam maior flexibilidade na execução dos recursos, preferindo a celebração de contratos ao invés de convênios, apesar de conterem uma regulação falha e insuficiente que se diferencia da contraprestação de serviços, permitindo lacunas que podem ensejar prejuízos ao erário e ao interesse público, reforçando a relevância do seu aprimoramento legal.

Palavras-chave: Fundações de Apoio; Instituições de Ensino; prestação de contas; contratos; convênios.

Abstract: The article evidences the regulatory controversies present in the contractual relations between Higher Education Institutions and the Support Foundations, delimiting the object the rendering of accounts of the resources managed by the support entities. For this, we map the state of the art of the legal relationship between both and for the empirical comprehension of the problem, we chose the Federal Universities of São Carlos and São Paulo. As a result, we observed that the researched institutions demand greater flexibility in the execution of resources, preferring the conclusion of contracts rather than agreements, although they contain insufficient and insufficient regulation that differentiates from the consideration of services, allowing loopholes that can cause harm to the treasury and the public interest, reinforcing the relevance of its legal improvement.

Keywords: Support Foundations; Educational Institutions; accountability; contracts; covenants.

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v5n2p180-205>

Artigo submetido em: novembro de 2017 / **Aprovado em:** julho de 2018.

CONTROVÉRSIAS REGULATÓRIAS NAS RELAÇÕES CONTRATUAIS ENTRE INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR E FUNDAÇÕES DE APOIO

*Jaqueline Priscila da Silva Souza D'AGOSTINO**

Sumário: 1 Introdução; 2 As fundações de apoio em um primeiro momento: regulamentar ou extinguir (1970-2004)?; 3 A contribuição do papel fiscalizador da Corte de Contas Federal para os avanços legais (2008-2016); 4 Falhas e controvérsias na prestação de contas dos contratos; 5 Os contratos com as fundações de apoio são relevantes na atualidade?; 6 Conclusão; 7 Referências.

1. Introdução

O propósito deste artigo é provocar e incentivar a reflexão a respeito dos aspectos regulatórios que permeiam o relacionamento entre as instituições de ensino superior no país e suas fundações apoiadoras, destacando como objeto de estudo os contratos administrativos desenhados para esta relação, resultantes da premissa de que o modelo para a excelência acadêmica, em alguns momentos, pode demandar uma execução flexível de atividades específicas.

Para tanto, adotamos como metodologia a análise documental, a partir de fontes de consulta a processos legislativos do Congresso Nacional, relatórios de auditoria do Tribunal de Contas da União - TCU, portal da transparência do Governo Federal e legislação aplicada à matéria, com a finalidade de reunir o maior número possível de elementos.

O artigo foi organizado em quatro tópicos, no primeiro reconstruímos a trajetória da legalização dessas entidades, até então criadas ao arrepio da lei pelas universidades federais para auxiliarem no desenvolvimento de suas atividades, sendo constatado que, diferentemente do que poderíamos concluir num primeiro momento, essa relação antecedeu a Lei nº 8.958/1994 e precedeu a clara divergência de posicionamento entre os poderes legislativo e executivo na tentativa de regularizá-las ou extingui-las.

No segundo tópico, destacamos os resultados da atuação do TCU para o recente processo regulatório sobre este assunto, incluindo a prestação de contas da execução física e financeira dos contratos firmados entre entidades de apoio e instituição apoiada.

* Mestre em Ciências Humanas e Sociais pela Universidade Federal do ABC (UFABC), pós-graduanda em Sociologia e com MBA em Gestão Pública pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS). Agente da Fiscalização – Administração do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP)

Quanto às prestações de contas desses instrumentos, dedicamos ao terceiro tópico um espaço para discussão e melhor elucidação das falhas legais, estabelecendo comparativos com os contratos administrativos em geral e com outros ajustes que podem ser firmados pela Administração, para atingir os mesmos objetivos com o auxílio das fundações, como os convênios e os contratos de repasse.

Por fim, no quarto tópico, visando proporcionar uma visão empírica da problemática através da inserção desses contratos nas instituições de ensino hoje, incluímos o levantamento dos recursos financeiros destinados, no período de 2005 a 2016, pelas Universidades Federais de São Carlos (UFSCar) e de São Paulo (UNIFESP), representantes do ensino superior federal no Estado de São Paulo, para suas entidades de apoio.

2. As fundações de apoio em um primeiro momento: regulamentar ou extinguir (1970-2004)?

A primeira lei que parece tratar a relação entre fundações de apoio e instituições federais de ensino superior – IFES consta como sendo de 1994, com a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro. Entretanto, essa relação não nasceu naquele momento. Nos anos de 1970, essas fundações de apoio eram criadas sem autorização legal no bojo das universidades federais, em um contexto que, pela falta de consistência e sentido, foram instituídas ao arrepio da lei, também por Estados e Municípios, devido à deformação do instituto das fundações concebidas como de direito público (COELHO, 1978).

Para o autor, a preferência pela adoção dessa prática foi um dos efeitos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que tratava da “(...) lei de diretrizes e bases da educação, que possibilitava que o ensino em todos os seus graus fosse mantido por fundações, cujo patrimônio e dotações fossem provenientes do Poder Público” (COELHO, 1978, p.33).

O TCU já fiscalizava as fundações que se enquadravam nos termos do art. 8º da Lei nº 6.223, de 14 de julho de 1975, que orientava a ação da Corte de Contas no caso das entidades que fossem instituídas ou mantidas pelo erário.

A legalidade do procedimento das universidades em instituir suas próprias fundações sem autorização foi objeto de questionamento por parte do TCU, como foi observado em sessão realizada em 10/12/1987, para apreciar o pedido de revisão do Ministério da Educação – MEC de decisão proferida em 25/03/1982 (BRASIL, 1992c).

Naquele ano, foi inserido no Decreto-Lei nº 200/1967, o conceito de fundação pública pela Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, compreendendo como entidade com personalidade jurídica de direito privado e sem fins lucrativos, dotada de autonomia administrativa, patrimônio próprio e custeada com recursos públicos, para

desenvolver atividades que não fossem objeto de execução de órgãos públicos e a partir de autorização legislativa.

Após essa definição houve mais clareza para atuação da Corte de Contas, na qual acabou por orientar o MEC a observar sua responsabilidade pela supervisão das atividades dos órgãos da Administração Federal, conferida pelo Decreto-Lei nº 200/1967 e providenciasse medidas saneadoras para a ilegalidade implícita, regulando ou extinguindo essas instituições (BRASIL, 1992c).

No ano seguinte, o Decreto nº 95.904, de 07 de abril de 1988 ratificou o entendimento da Corte de Contas, exigindo e estipulando prazo para a dissolução de pessoas jurídicas instituídas sem autorização legislativa por órgãos da Administração Federal. O acompanhamento da medida coube às Secretarias de Controle Interno e órgãos equivalentes e seu descumprimento acarretaria falta grave (BRASIL, 1988a).

As fundações eram consideradas pessoas jurídicas de Direito Privado pelo Decreto-Lei nº 200/67 acrescido pela Lei nº 7.596/87, sendo integradas na Constituição Federal de 1988 à Administração Indireta, já que o Poder Público as instituíra para atingir objetivos de interesse coletivo e fornecia subsídios orçamentários para tanto (MEIRELLES; FILHO; BURLE, 2016).

De acordo com relatos constantes no processo legislativo da Lei nº 1.407, de 07 de dezembro de 1988, tendo como autor Mauro Benevides do Senado Federal, as medidas editadas pelo Decreto nº 95.904/1988 causaram desconfortos e inseguranças para as universidades, as quais contavam com essas entidades para a viabilização de suas atividades, bem como aos funcionários contratados pelas fundações (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1988).

Como a situação gerada pelo decreto estampou as fragilidades jurídicas no relacionamento entre as instituições e para atenuar inclusive a reação de intelectuais, foram editados os Decretos nº 96.017, de 06 de maio de 1988 e nº 96.263, de 1º de julho de 1988, que visaram essencialmente à prorrogação do prazo para a dissolução das fundações (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1988; BRASIL, 1988b; BRASIL, 1988c).

Além desta proposição, temos a de Ney Lopes sob nº 1.575, de 1º de março de 1989, que continha essencialmente a mesma proposta da PL nº 1407/1988, o que acabou determinando sua anexação a esse processo. Assim, os projetos percorreram a Câmara dos Deputados como PL 1.407/88-A/B e no Senado Federal como PL 88/88.

Os conteúdos das proposições definiram como atividades das entidades fundacionais no âmbito das universidades o desenvolvimento de projetos de pesquisas e de extensão, a gerência de ações de saúde e apoio técnico-administrativo, além de plena autonomia administrativa, financeira, contábil e patrimonial (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1988).

Com personalidade jurídica de direito privado, a fundação não integraria a administração federal e sua criação dependeria de autorização do órgão deliberativo máximo da universidade, desde que atendidas às condições do MEC: previsão de controle da gestão da fundação pela universidade; previsão de participação no colegiado superior da entidade; e projeto de viabilização financeira (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1988).

A habilitação da fundação abrangia: celebrar contratos, convênios, acordos e ajustes com agências financiadoras; apoiar atividades técnico-administrativas e prestar serviços científicos, tecnológicos, médicos e culturais e utilizar para financiar suas ações, bens, serviços e servidores da universidade mediante ajuste específico, não sendo exigível a licitação quando a contratante fosse a universidade apoiada, aplicando-se a legislação vigente sobre a matéria (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1988).

No caso de gerência de recursos do Tesouro Nacional, deveriam ser observados os princípios licitatórios na contratação de obras e serviços e aquisição de bens, prestando-se contas ao órgão financiador e ao TCU, bem como à instituição apoiada detentora do controle finalístico da entidade e ao Ministério Público (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1988).

A direção da fundação seria escolhida mediante ato de designação da autoridade máxima da universidade ou na forma que o estatuto estabelecesse, devendo ser observado o regime de trabalho e a compatibilidade de horários, caso o dirigente escolhido fosse servidor da instituição apoiada (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1988).

Na tentativa de regularizar essa situação, as proposições nº 1.407/88 e nº 1.575/89 reconheceram e legitimaram as fundações existentes, ao propor o cadastramento daquelas que se enquadrassem nas condições previstas no texto do projeto. Assim, com o intuito de obter uma solução definitiva na sistematização e no funcionamento dessa relação, o processo obteve aprovação em ambas às casas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1988).

Por outro lado, entre a aprovação do projeto de lei e a decisão do Presidente da República de promulgá-lo ou vetá-lo, os Decretos nº 95.904/88, nº 96.017/88 e nº 98.667/89 foram revogados pelo Decreto nº 99.509, de 05 de setembro de 1990 (BRASIL, 1990).

A proposição foi vetada integralmente pelo então Presidente Fernando Collor em 10/03/1991, entendendo contrariar o interesse público, justificou na mensagem nº 213, que o discurso de que as fundações de apoio ofereciam flexibilidade e dinamismo para as atividades universitárias era apenas um pretexto para eximi-las de controles internos e externos, a que outras entidades que geriam recursos públicos estavam submetidas, destacando da proposta a inexigibilidade de licitar essas entidades, quando a contratada ou contratante fosse a instituição apoiada (IMPRENSA NACIONAL, 1991).

Com uma visão pragmática, Fernando Collor, ressaltou ainda que, na verdade, a fundação de apoio era uma extensão da universidade, criada por ela para executar suas atividades, com seus recursos e com a liberdade jurídica na aplicação dos recursos públicos que não possuía. Aprovar este projeto significaria apoiar a proliferação das fundações que já ocorria, consolidando e ampliando ainda mais sua atuação, sem a supervisão ministerial e controle parcial do TCU. Por fim, informou que remeteria novo projeto de lei mais adequado ao congresso nacional, retornando, por ora, ao estado anterior de falta de regulamentação a respeito (IMPrensa Nacional, 1991).

Além da ilegalidade na instituição das fundações, o TCU constatou outras irregularidades provenientes da relação dessas entidades com as Universidades Federais de Santa Catarina, Ceará, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Santa Maria, Pernambuco, Goiás e de Minas Gerais.

Conforme os 24 acórdãos emitidos no período de 23/01/1992 a 23/02/1994, foram identificados no relacionamento entre as instituições: docentes e servidores técnico-administrativos acumulando remunerações de ambas as partes; enquadramento de empregados da fundação no quadro permanente de servidores; cessão de servidores sem a devida formalidade legal; concessão de privilégios; contratação de serviços por dispensa de licitação; contratações sem concurso público; pagamento de despesas relativas à manutenção da entidade e de pessoal; cessão de bens móveis e imóveis; e docentes pertencentes ao regime de dedicação exclusiva, criando fundações para proveito pessoal (BRASIL, 1992a; BRASIL, 1992b; BRASIL, 1992c; BRASIL, 1992d; BRASIL, 1992e; BRASIL, 1992f; BRASIL, 1992g; BRASIL, 1992h).

Neste último caso, os docentes se beneficiavam da isenção das fundações no pagamento de impostos, utilizando gratuitamente bens móveis e imóveis da universidade, sem prestarem contas dos recursos que arrecadavam, contratando funcionários sem concurso público e recebendo até 75% do valor dos serviços prestados a terceiros, sem recolhimento de impostos (BRASIL, 1992c).

Em 02/03/1994, retomando a proposta de regulamentar a relação universidades e instituições de apoio, o então Presidente Itamar Franco encaminhou ao Congresso Nacional nova proposição, juntamente com as manifestações do MEC, contendo modificações no discurso até então vigente (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1994).

O objetivo da atuação conjunta dessas instituições passou a ter uma definição mais clara: auxiliar na captação e na gestão de recursos de origem extraorçamentária, provenientes de agências de financiamento de projetos de ensino, pesquisa e extensão, com discurso direcionado para o desenvolvimento da ciência e da tecnologia (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1994).

As despesas com a manutenção das entidades deixariam de ser das universidades e seriam pagas pelos seus serviços de gerenciamento de projetos, previstos em orçamento financeiro, desfazendo a condição anterior de dependência e de extensão da universidade, na qual lhe fornecia recursos financeiros, materiais e humanos para sua viabilização (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1994).

De acordo com o MEC, após diversas manifestações do Conselho de Reitores – CRUB, da Associação Nacional das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES, da comunidade universitária e em consulta às demandas, foi elaborado o projeto de lei nº 4460/1994, buscando contemplar uma administração flexível na gestão dos projetos, que preservasse a autonomia universitária e contasse com mecanismos de controle capazes de evitar falhas legais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1994).

Após aprovação pelo congresso nacional com modificações na proposta original, a Lei nº 8.958/1994 foi sancionada em 20 de dezembro, entendendo como finalidade das fundações o “(...) apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das instituições federais contratantes” e sua contratação enquadrava-se dentre os casos previstos para dispensa de licitação na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e por prazo determinado (BRASIL, 1994).

Por gerirem recursos públicos, as fundações tiveram que observar as normas federais para licitações e contratos, elaborar prestação de contas dos recursos, se submeter ao órgão máximo da instituição de ensino no que tange ao controle de sua finalidade e gestão e à fiscalização do TCU, ao celebrarem convênios, contratos, acordos ou ajustes (BRASIL, 1994).

A atuação de servidores e de funcionários na execução dos projetos pelas fundações foi autorizada, desde que fora da jornada de trabalho e esporadicamente em sua especialidade, podendo conceder bolsas de ensino, pesquisa e extensão e restringindo contratações para atender atividades permanentes da universidade, como administrativas, de manutenção, docência e pesquisa (BRASIL, 1994).

Os débitos antes contraídos pelas fundações não puderam ser pagos pelas universidades e a continuidade do uso dos bens e serviços antes utilizados passou a depender de instrumento próprio prevendo ressarcimento e o prazo necessário para concretização das ações (BRASIL, 1994).

Novas regulamentações surgiriam apenas 10 anos depois, com o Decreto nº 5.205, de 14 de setembro de 2004 e a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Com este Decreto, novas possibilidades foram criadas para a atuação das fundações, de modo que ampliassem suas atividades e fossem ainda mais flexíveis, no suporte às necessidades da instituição apoiada.

Comparando com a Lei nº 8.958/1994, as fundações de apoio puderam: a) firmar não apenas contratos, mas também convênios com a instituição apoiada; b) gerenciar projetos de ensino, pesquisa, extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico; c) apoiar outras entidades além da instituição apoiada e; d) contratar pessoal que não pertencesse ao quadro de servidores da instituição apoiada para auxiliar na execução dos projetos (BRASIL, 2004).

O Decreto incluiu o conceito de IFES, o que considera por desenvolvimento institucional e do que tratam as bolsas de ensino, pesquisa e extensão e como vedação, remunerar as atividades exercidas por membros da diretoria e dos conselhos da fundação, podendo os servidores da instituição apoiada ocupar estas posições (BRASIL, 2004).

É interessante ressaltar que a existência das fundações voltou a depender do interesse do conselho superior das IFES e do entendimento de que fosse fundamental para a execução de projetos importantes para a instituição. Entretanto, a instituição, quando apoiada pela fundação, tornou-se também responsável pelo monitoramento e aprovação das atividades anuais desta (BRASIL, 2004).

Com a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, uma série de medidas foram estabelecidas para incentivar a produção de inovação e pesquisa no ambiente produtivo, contando com a participação de órgãos e entidades da administração pública que executassem pesquisa básica ou aplicada como parte de sua missão institucional, definindo-os como Instituições Científicas e Tecnológicas (ICT) e as fundações de apoio como instituições de apoio a projetos de pesquisa, ensino, extensão e desenvolvimento institucional, científico e tecnológico (BRASIL, 2004b).

O relacionamento entre as IFES e suas fundações viria a ser novamente avaliado, desta vez, em nível nacional, pelo TCU, em 2008 com a fiscalização de orientação centralizada – FOC, viabilizada pelas unidades técnicas do Tribunal e sob coordenação da Secex/MG (BRASIL, 2008).

3. A contribuição do papel fiscalizador da Corte de Contas federal para os avanços legais (2008-2016).

O trabalho de fiscalização realizado pelo TCU no ano de 2008 com as fundações de apoio pode ser considerado um marco na trajetória legal dessas instituições. A partir da emissão do Acórdão nº 2.731/2008 – Plenário, contendo diversas determinações a serem atendidas, diante de uma variedade de irregularidades constatadas no relacionamento com as instituições apoiadas e do dever de orientar a adequada execução dos recursos públicos, todas as regulamentações posteriores incorporaram, aos poucos, partes disso.

Diversas determinações foram emitidas aos Ministérios da Educação, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Ciência e Tecnologia, com o objetivo principal de

sistematizar controles e procedimentos, orientar órgãos e, sobretudo, normatizar o que não tinha previsão legal, melhorando inclusive a atuação de controles internos e externos.

A maioria das determinações foi destinada ao MEC para que fossem implementados via ato normativo: procedimentos a serem observados na contratação das fundações; controles eficientes capazes de centralizar o registro e demonstrar os recursos legalmente devidos à universidade; dar publicidade aos projetos e seleções para concessão de bolsas, por todos os meios eletrônicos disponíveis; critérios para concessão e teto máximo do valor das bolsas; critérios para participação de docentes e servidores técnicos administrativos; respeito a segregação de funções e responsabilidades; a fiscalização de coordenadores de projetos e da direção da Fundação para evitar favorecimento de cônjuges e parentes de servidores (BRASIL, 2008).

Além dessas determinações, destacamos a previsão de prestação de contas à instituição apoiada pelos recursos públicos geridos pela fundação, nos casos de contratos celebrados entre as partes, que começou a ser exigido após este Acórdão, diferenciando-o dos demais contratos administrativos regidos pela Lei nº 8.666/1993.

O dever de prestar contas nesses contratos exigiu por parte do MEC, a definição de procedimentos para a análise formal das prestações de contas, com emissão de laudo atestando regularidade das despesas, o cumprimento das metas quantitativas e qualitativas previamente definidas no plano de trabalho e tombamento de bens adquiridos ao longo do projeto, além de incluir a obrigatoriedade de cláusula de prestação de contas e de abertura de conta bancária específica nos contratos, para a construção de rotinas e contas contábeis, bem como a relação de documentos mínimos que deveriam conter na prestação de contas (BRASIL, 2008).

Ao analisar o contrato, a ideia era não apenas abordar os aspectos contábeis, mas de legalidade, efetividade e economicidade, proporcionando o acompanhamento em tempo real da execução físico-financeira com o ateste final das contas (BRASIL, 2008).

Naquele momento, o TCU recomendou ao MEC verificar a possibilidade de adequação do conceito de desenvolvimento institucional ao Decreto nº 5.205/2004, excluindo e substituindo algumas expressões da redação deste Decreto. Alertou, inclusive, para a possibilidade de aplicação de sanções aos dirigentes das IFES, nos termos da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, inabilitando responsáveis e a própria fundação de apoio, caso as distorções identificadas persistissem (BRASIL, 2008).

Diante das falhas apresentadas, o poder executivo editou a Medida Provisória nº 495, de 19 de julho de 2010, com alterações não só para a Lei nº 8.958/1994, mas também para as leis nº 8.666/1993 e nº 10.973/2004.

As alterações incluíram o conceito de Instituições Científicas e Tecnológicas – ICTs, adequando a Lei nº 10.973/2004, estendendo ao apoio das fundações a gestão

administrativa e financeira dos projetos e a oportunidade de firmar convênios e contratos com órgãos de fomento à pesquisa desde que com a anuência expressa das IFES e ICT's, adequando a atuação da fundação aos projetos que visassem melhorias mensuráveis das condições da instituição apoiada (BRASIL, 2010b).

Por fim, as fundações poderiam, nos termos dos parâmetros previamente fixados, conceder bolsas de ensino, pesquisa e extensão para alunos de graduação e pós-graduação envolvidos em projetos da instituição apoiada, devendo divulgar em seu sítio na rede de computadores, os instrumentos firmados com agências de fomento, os relatórios sobre a execução os pagamentos a servidores ou agentes públicos (BRASIL, 2010b).

Em 15 de dezembro de 2010, a Medida Provisória foi convertida na Lei nº 12.349/2010, acrescentando as disposições inseridas pela medida e a necessidade de divulgação no site da fundação de apoio, dos pagamentos a pessoas físicas e jurídicas e a prestação de contas dos contratos celebrados com as IFES, ICT's e agências de fomento. Ademais, assegurou o acesso a documentos e informações dos recursos sob execução da instituição de apoio e aos respectivos locais de execução do objeto.

As novas regulamentações proporcionaram, portanto, a ampliação da atuação das fundações de apoio e dos requisitos para concessão de bolsas, a delimitação e a relevância do plano de desenvolvimento institucional para definição dos atos passíveis de execução pela instituição de apoio, a publicização dos atos praticados, o acesso a documentos e locais referentes à execução dos objetos.

No entanto, ao tratar da prestação de contas, restringiu-se a exigir das fundações a divulgação de dados e informações sobre a execução dos instrumentos em meios eletrônicos, não abordando de fato a questão da prestação de contas dos contratos e ajustes, já que os convênios possuem regulamentação própria.

Ainda naquele ano, o Decreto nº 5.205/2004 foi integralmente revogado pelo Decreto nº 7.423, de 31 de dezembro de 2010, que trouxe em seu bojo não uma normatização, mas, sobretudo uma orientação que destacava grande parte dos apontamentos realizados pelo TCU no teor do Acórdão nº 2.731/2008, regulamentando a Lei nº 8.958/1994.

Ao analisarmos o discurso do Decreto nº 7.423/2010, logo notamos que a redação é distinta de toda a legislação anterior sobre a matéria, na qual, destaca como sendo papéis do órgão colegiado superior da instituição apoiada: gerir, fiscalizar, controlar, autorizar exceções justificadas a regra, divulgar informações e normatizar, deixando clara a responsabilidade das IFES e ICT's em regular o seu relacionamento com a entidade de apoio e zelar pela não ocorrência de práticas irregulares, sendo fornecidas as diretrizes principais.

Nesse sentido, coube ao órgão colegiado superior editar normas que disciplinassem: a sua relação com a fundação de apoio para o desenvolvimento de projetos específicos; a regulação e a fiscalização das equipes compostas para os projetos, considerando as disposições do Decreto nº 7.423/2010; e as hipóteses de concessão de bolsas, valores de referência, critérios e procedimentos (BRASIL, 2010d).

No que tange à prestação de contas, o que antes era uma determinação do TCU ao MEC, passou a conter força de lei, passando as instituições apoiadas a serem obrigadas a incorporar na redação dos instrumentos com base na Lei nº 8.958/1994, a existência da prestação de contas, incorporando ainda neste decreto a relação de documentos sugerida pela Corte de Contas (BRASIL, 2010d; BRASIL, 2008).

Após o Decreto nº 7.423/2010, a Lei nº 8.958/1994 sofreu algumas modificações com o Decreto nº 7.544, de 2 de agosto de 2011, a Lei nº 12.863, de 24 de setembro de 2013, o Decreto nº 8.240, de 21 de maio de 2014, a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016 e a Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017, não sendo tratado em nenhum momento sobre a prestação de contas dos contratos ou instrumentos congêneres.

O Decreto nº 7.544, de 2 de agosto de 2011, permitiu que as fundações de apoio registradas e credenciadas pudessem apoiar outras IFES e ICT's a que não estão vinculadas desde que com prévia autorização e compatíveis com os fins da sua instituição de apoio.

Com a Lei nº 12.863, de 24 de setembro de 2013 foram incorporadas novas sistemáticas e novos conceitos como o estímulo à inovação no apoio das fundações e a inclusão de empresas públicas, sociedades de economia mista, subsidiárias ou controladas, organizações sociais e entidades privadas no rol de instituições que puderam firmar instrumentos com as fundações para dar o apoio necessário as IFES e ICT's.

O órgão colegiado superior da instituição apoiada continuou adquirindo atribuições como a necessidade de se manifestar sobre o cumprimento de determinadas disposições pela instituição de apoio, como condição para seu recredenciamento e a possibilidade de dispensar o ressarcimento pela utilização de recursos da IFES ou ICT's, para executar projetos (BRASIL, 2013).

As instituições apoiadas deixaram de ser fundamentais para a captação e recebimento de recursos pela fundação, obtendo autonomia para execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, já que antes era obrigatório o recurso ser depositado na conta única do Tesouro (BRASIL, 2013).

Ainda aderindo às determinações do Acórdão nº 2.731/2008 – TCU, passou a ser exigida a gestão individualizada dos recursos provenientes de contratos e ajustes. Cada projeto teria sua conta bancária, garantindo maior rigor no controle das movimentações para pagamentos a fornecedores e saques e sobre os ressarcimentos previstos às IFES (BRASIL, 2013).

Foram inseridas, ainda, vedações e obrigações para estas entidades, de modo a proibir práticas de nepotismo nas contratações de pessoas físicas e jurídicas, atentando especialmente, para as disposições do Decreto nº 7.203, de 4 de junho de 2010 e o desvio de finalidade no uso do recurso público, exigindo na execução desses instrumentos: a prestação de contas aos entes financiadores, submissão ao controle de gestão do órgão máximo da IFES e ICT's e de finalidade pelo órgão governamental competente (BRASIL, 2013).

Com esta lei, a participação de servidores das instituições apoiadas adquiriu maior flexibilidade, para aqueles que ocupavam cargos em comissão ou funções de confiança e para exercer atividades não remuneradas na direção da fundação (BRASIL, 2013).

A Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016 previu a ampliação da participação das fundações vinculadas às ICT's aos projetos com parques e polos tecnológicos, incubadoras de empresas, associações e empresas criadas, podendo ainda os Núcleos de Inovação Tecnológica existentes nas ICT's, assumirem a forma de fundações de apoio (BRASIL, 2016a).

Além disso, as fundações de apoio foram sujeitas com a Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017, a legislação trabalhista e a renovação não mais a cada 2 anos do seu registro e credenciamento, mas agora somente a cada 5 anos apenas do credenciamento junto ao Ministério da Educação e no Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (BRASIL, 2017).

Neste ano, o Decreto nº 9.283/2018 teve tanto o intuito de regulamentar, por exemplo, as Leis nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 e nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, como prever o recebimento pelas fundações de apoio, desde que previsto em contrato ou convênio, receitas direcionadas à ICT pública federal pela contrapartida financeira de cessão de imóvel para geração de inovação; o pagamento de bolsa de estímulo à inovação pela fundação para servidores e estudantes envolvidos no projeto; e a possibilidade de previsão de transferência de recursos de parceiros privados para parceiros públicos nos acordos de parceria para pesquisa, desenvolvimento e inovação, utilizando as fundações de apoio (BRASIL, 2018).

4. Falhas e controvérsias na prestação de contas dos contratos.

Nos contratos administrativos, a administração pública pretende firmar acordos com particulares ou com outros órgãos da administração, para atingir objetivos de interesse público (MEIRELLES; FILHO; BURLE, 2016, p.239), enquadrando-se ainda neste conceito "(...) os ajustes da Administração direta e indireta, porque ambas podem firmar contratos com peculiaridades administrativas que os sujeitem aos preceitos do Direito Público".

Nos contratos que a administração celebra para contratação de bens, serviços, alienações, locações e viabilização de obras, regidos pela Lei nº 8.666/1993, não existe a previsão de prestar contas do modo como os recursos foram executados por aqueles que os receberam, como no caso dos contratos firmados e regidos pela Lei nº 8.958/1994 e os convênios e contratos de repasse. O que ocorre é o pagamento por bens recebidos e serviços prestados, em conformidade com as cláusulas contratuais (BRASIL, 1993).

Os contratos firmados com as fundações de apoio são um caso jurídico a parte, sendo uma dessas peculiaridades da administração, por conter como objetivo a cooperação mútua entre instituição de apoio e instituição apoiada, ambas almejando a viabilização das atividades da universidade, mediante o gerenciamento de recursos transferidos e o ressarcimento a fundação pelos custos envolvidos na execução do projeto.

Após 2014, com o Decreto nº 8.244, de 23 de maio, os convênios e os contratos de repasse puderam incluir no plano de trabalho, as despesas administrativas da entidade respeitando o limite de 15% do valor do objeto, ressarcindo também as fundações pelos custos para gerenciamento dos projetos.

Em termos conceituais, os convênios preveem a transferência de recursos entre órgãos da administração e particulares, para executarem projetos, programas ou atividades, em regime de cooperação (BRASIL, 1993; BRASIL, 1997). E, no caso dos contratos de repasse, por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, de acordo com o Decreto nº 6.170/2007.

Ao analisarmos o tema “prestação de contas” e suas consequências numa perspectiva mais aprofundada, estabelecendo um paralelo entre os contratos e os convênios, verificamos que os avanços atuais na prestação de contas dos contratos com as fundações de apoio já estavam presentes nos convênios desde a Instrução Normativa STN, nº 1, de 15 de janeiro de 1997, contendo maior número de providências a serem adotadas do que nos contratos.

Ao contrário dos contratos sob análise, os convênios e os contratos de repasse possuem normatizações com conteúdo mais extenso, com medidas para quando forem detectados irregularidades e prejuízos ao erário, durante e após a conclusão da execução dos recursos (BRASIL, 1997; BRASIL, 2007).

Para preservar e proporcionar a execução adequada dos recursos, nas cláusulas do instrumento foi incluído obrigações e definições que preveem: aplicação em caderneta de poupança ou fundo de aplicação financeira dos recursos enquanto não utilizados; prorrogação do prazo de execução proporcional ao atraso da transferência dos recursos; propriedade dos bens adquiridos; restituição de saldo atualizado dos recursos e rendimentos de aplicação financeira (BRASIL, 1997; BRASIL, 2007).

A Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016 revogou a Portaria nº 507 de 24 de novembro de 2011 e qualificou as prestações de contas de convênios e contratos de repasse como aprovadas, aprovadas com ressalvas ou rejeitadas, mantendo a maioria das situações tidas como críticas e ensejadoras de tomada de contas especial: inexecução parcial ou total do objeto; desvio de finalidade nas despesas; impugnação de despesas; não utilização de contrapartida; não devolução de saldo dos recursos transferidos e não apresentação de todos os documentos relativos à prestação de contas no prazo fixado (BRASIL, 2016b).

A tomada de contas especial é uma medida para resguardar os bens e os recursos públicos quando as contas não forem entregues ou aprovadas, mesmo depois de esgotadas todas as possibilidades de regularização, a ser instaurada pela autoridade competente e encaminhada aos órgãos de controle interno do concedente dos recursos, sob o risco de responder solidariamente, ou pelo TCU, por omissão da autoridade (BRASIL, 1997; BRASIL, 2016b).

Pela lei nº 8.666/93, quando forem detectadas falhas na execução do contrato, como inexecução parcial ou total, é possível rescindi-lo e aplicar as sanções administrativas previstas. Ao final da execução, os contratos administrativos em geral consideram a entrega e o recebimento do objeto, sendo esta a etapa final do acordo que libera o contratado de qualquer obrigação (MEIRELLES; FILHO; BURLE, 2016).

As verificações nesses contratos restringem-se aos materiais e trabalhos feitos "(...) admitindo testes, provas de carga, experiências de funcionamento e de produção e tudo o mais que se relacionar com a perfeição da obra, do serviço ou do fornecimento." (MEIRELLES; FILHO; BURLE, 2016, p.258), não existindo uma preocupação de como as despesas foram realizadas pelo contratante.

No caso dos contratos regidos pela Lei nº 8.958/1994, que apresenta características diversas dos convênios, dos contratos de repasse e dos contratos regulados pela Lei nº 8.666/1993, pouco foi incluído como cláusula obrigatória sobre a gestão financeira dos projetos. As IFES e ICT's não obtiveram normas que concedessem poderes administrativos aos seus gestores, para que em defesa do interesse público, lidassem adequadamente com: situações de irregularidades; não apresentação de prestação de contas parciais ou final; prestação de contas reprovada no caso de prejuízo ao erário; e prazos máximos para entrega e ateste da prestação de contas (BRASIL, 1997; BRASIL, 2007).

Ao final da execução desses contratos, coube às IFES e ICT's a responsabilidade pelo ateste do cumprimento do objeto e do bom e regular uso do recurso público. O ateste representa a comprovação de que a área competente das instituições apoiadas considerou que ao longo da vigência do instrumento, os objetivos foram atingidos e os recursos gastos adequadamente.

Notamos ainda que, para o legislador, a “prestação de contas” tem sentido diferente nesses contratos e nos convênios. Enquanto, nos convênios, as contas prestadas deverão ser “aprovadas”, nos contratos regidos pela Lei nº 8.958/1994 as contas serão “atestadas”, dando um sentido diferenciado na análise de cada instrumento. Nos convênios, as contas seriam compreendidas como corretas após exame da documentação e nos contratos certificadas como certas, reduzindo a aprovação a um ateste da documentação.

Assim, ao contrário dos convênios e da norma geral sobre os contratos, não existe a previsão de medidas a serem tomadas no caso de não aprovação ou não apresentação da prestação de contas, nem sequer impeditivos legais que impossibilitem, nesses casos, a celebração de novos contratos ou ajustes com a instituição apoiada, já que o fato de não prestar contas nos contratos ou não tê-las aprovadas, não caracteriza inexecução do contrato, não sendo, portanto, passível de sanções administrativas com base na Lei nº 8.666/1993.

Sem sanções administrativas regulamentadas para este caso específico, não existem penalidades a serem adotadas após a avaliação da prestação de contas, excluindo a prerrogativa da Administração correlata ao do controle sobre o contrato, tornando “(...) inútil o acompanhamento da execução contratual se, verificada a infração do contratado, não pudesse a Administração puni-lo pela falta cometida” (MEIRELLES; FILHO; BURLE, 2016, p. 246).

Esses contratos, em meio a uma legislação ainda frágil que exige regulamentações mais apropriadas, permitem a criação de um ambiente cada vez mais instável, pois, não cabem às IFES e ICT's criarem medidas para o que não foi considerado no Decreto. Os atos dos gestores não podem ocorrer ao arrepio da lei de forma arbitrária. Nos atos discricionários, a Administração pratica com liberdade de escolha o que foi autorizado por lei, explicitamente ou implicitamente, avaliando o que melhor atende ao interesse público, não sendo um instrumento para criar normas de caráter legislativo (MEIRELLES; FILHO; BURLE, 2016).

5. Os contratos com as Fundações de Apoio são relevantes na atualidade?

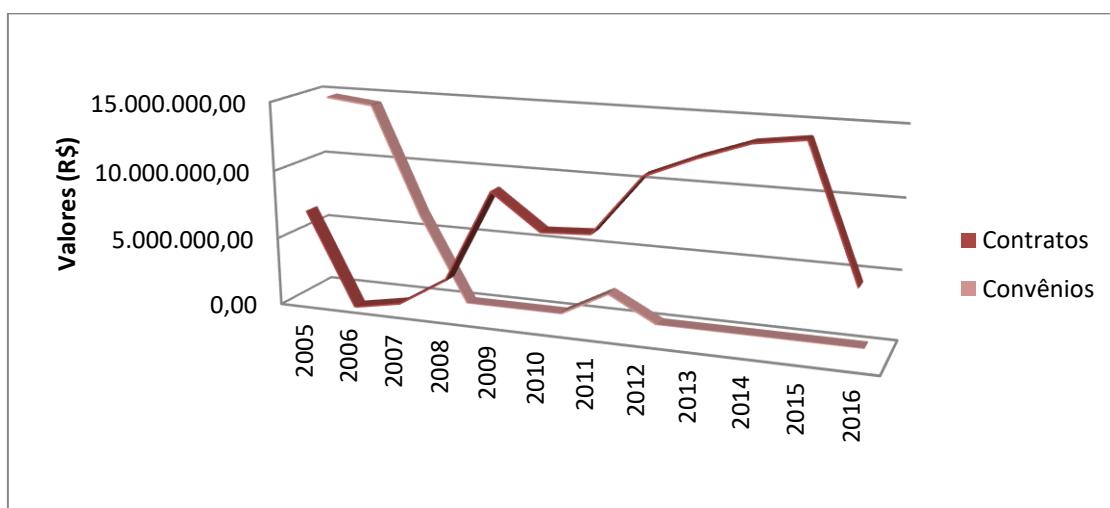
Diante de toda discussão que propusemos sobre o dever de prestar e atestar as contas nos contratos celebrados sob a Lei nº 8.958/1994, cabe-nos refletir também sobre a dimensão da relevância desse tipo de instrumento para a administração pública hoje. Será que, apesar das falhas legais, tornou-se pouco usual ou não? Qual instrumento é o mais adequado para atender necessidades e expectativas das IFES e ICT's?

Apesar dos avanços na regulamentação dos convênios desde 1997, abordando cada aspecto para que não só na prestação de contas, mas, para que todo o processo fosse eficaz na gestão dos recursos públicos por outras entidades, constatamos que, nos

últimos anos, pelo menos nas Universidades Federais do Estado de São Paulo que possuem fundações de apoio, houve um declínio na celebração deste instrumento e uma ascensão dos contratos com essas entidades.

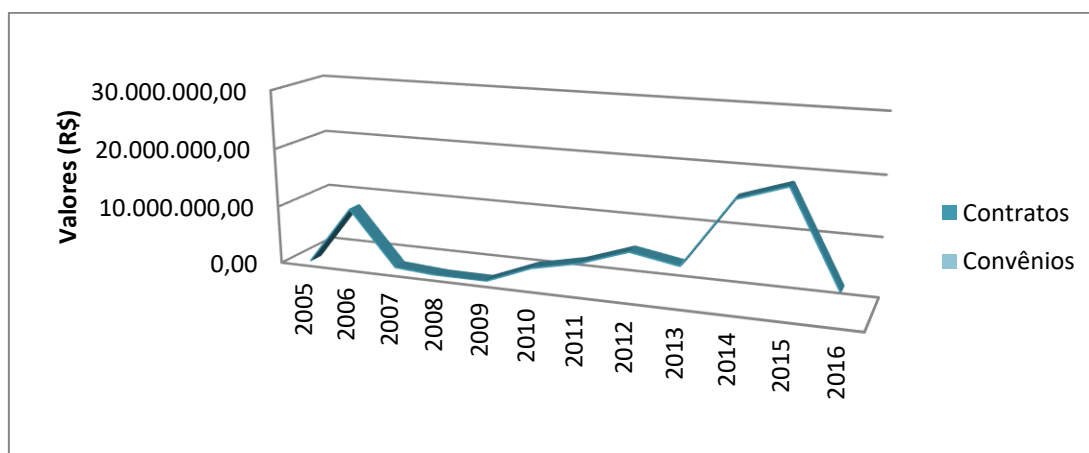
Ao consultarmos o Portal da Transparência do Governo Federal, identificamos o volume de recursos transferidos mediante convênios, contratos, acordos e ajustes firmados entre as Universidades Federais de São Carlos e São Paulo com suas respectivas fundações, no período de 2005 a 2016, considerando a partir da criação da Fundação de Apoio a Universidade Federal de São Paulo – FapUNIFESP em 2005, já que a Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico da Universidade Federal de São Carlos – FAI UFSCar foi criada em 1992. Assim, obtemos os seguintes resultados, conforme gráficos abaixo:

Gráfico 1: Comparativo dos contratos e convênios firmados entre UFSCar e FAI –UFSCar.



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados obtidos no Portal da Transparência do Governo Federal (2017).

Gráfico 2: Comparativo dos contratos e convênios firmados entre UNIFESP e FapUNIFESP.



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados obtidos no Portal da Transparência do Governo Federal (2017).

A FAI-UFSCar a partir de 2008, por exemplo, com exceção do ano de 2011, não celebrou mais convênios com a UFSCar e elevou consideravelmente o montante de despesas com contratos, mantendo-se dessa forma até 2015, atingindo o valor de R\$ 92.768.514,71 pagos por meio de contratos, acordos e ajustes e R\$ 37.249.972,16 transferidos mediante convênios, totalizando R\$ 130.018.486,87 no período (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2017).

A FapUNIFESP celebrou apenas um convênio em 2008 com a UNIFESP no valor de R\$ 2.000.000,00, enquanto os contratos apresentam valores superiores entre 2010 e 2015, com gastos no total de R\$ 75.612.304,15 durante todo o período com contratos, acordos e ajustes (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2017).

Numa análise prévia apenas com essas duas universidades federais localizadas no Estado de São Paulo, somam-se R\$ 207.630.791,02 transferidos para gestão e execução dos projetos entre 2005 e 2016. Individualmente, na FAI-UFSCar cerca de 70% e na FapUNIFESP quase 98% dos instrumentos celebrados foram contratos e outros ajustes (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2017).

Este movimento na adoção de outro tipo de instrumento menos regulamentado e mais flexível na execução dos recursos, comparado com o convênio, faz-nos refletir se o que as IFES e ICT's buscam é mais flexibilidade para gerir recursos e viabilizar o cumprimento eficaz de objetivos ao invés de uma gerência mais rígida e regulamentada do dinheiro público para atingir os mesmos objetivos.

Os riscos inerentes a estas práticas estão no volume de recursos públicos executado com base em uma regulamentação não tão restritiva quanto a dos convênios e contratos de repasse e dependente de decisões legislativas que estão acima do poder discricionário das IFES e ICT's, para definição de mais procedimentos e normas para as suas relações com as fundações de apoio.

6. Conclusão

Em breve análise, a pesquisa demonstrou ser uma preferência instrumental entre as universidades federais localizadas no Estado de São Paulo, celebrar contratos ao invés de convênios e contratos de repasse. Este tipo de contrato é legalmente mais flexível e coincide com o motivo pelo qual as entidades de apoio foram criadas, oferecer flexibilidade.

Verificamos também, como a contribuição da atuação do TCU foi marcante e determinante nessa dinâmica, tanto ao explicitar ao Poder Executivo Federal a criação de fundações ao arrepio da lei e a necessidade de extingui-las ou regularizar esta situação, como ao propor normatizações para a relação instituição de apoio e instituição apoiada, inclusive o dever de prestar contas dos recursos públicos nos contratos regidos pela Lei nº 8.958/1994.

Notamos ainda, que ao normatizar sobre a questão atendendo às determinações do TCU, após a emissão do Acórdão nº 2.731/2008 - Plenário, o Poder Executivo decidiu deixar ao órgão superior colegiado da universidade parte desta responsabilidade, o que não ocorreu antes deste período e não se aplicando as falhas que apontamos no que tange ao processo de prestação de contas.

Esta ação desconsiderou ainda o conflito de interesse no qual as universidades e institutos estão inseridos, qual seja, como criar normas que não prejudiquem o seu relacionamento com sua fundação de apoio e o interesse público e, ao mesmo tempo, coíbam práticas que não atendam aos princípios da administração pública e que prevejam medidas a serem tomadas, caso ocorram.

Assim, considerando as limitações legais para o poder contido nos atos discricionários, essa medida prejudica o interesse público e os gestores das instituições de ensino, pesquisa e extensão, impossibilitando uma posição mais atuante, principalmente frente à identificação de irregularidades e aplicação de penalidades, diante da ausência de regulamentação sobre essa questão, até o momento.

O montante de mais de R\$ 200.000.000,00 geridos por duas fundações de apoio nos últimos anos, avaliando apenas as transferências e gastos efetuados pela UFSCar e a UNIFESP, serve para ressaltar a importância de promovermos a continuidade desta discussão e os riscos a que estamos sujeitos.

Portanto, é fundamental e imprescindível normatizar adequadamente a prestação de contas desses contratos específicos, produzindo uma segurança jurídica e orientando minimamente cada passo do processo, de modo a facilitar a atuação de órgãos de controle interno e externo, na limitação e redução de desvios e o cometimento de ilegalidades com recursos públicos.

7. Referências bibliográficas

BRASIL. Lei Nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 14 dez. 1962. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm>. Acesso em: 09 out. 2017.

_____. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Lei nº 6.223, de 14 de julho de 1975. Dispõe sobre a fiscalização financeira e orçamentária da União, pelo Congresso Nacional, e dá outras providências.

Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 15 jul. 1975. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6223.htm>. Acesso em: 20 mar. 2017.

- _____. Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987. Altera dispositivos do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, modificado pelo Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, e pelo Decreto-lei nº 2.299, de 21 de novembro de 1986, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 abr. 1987. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7596.htm#art1ii>. Acesso em: 20 mar. 2017.
- _____. Decreto nº 95.904, de 7 de abril de 1988. Dispõe sobre as relações dos órgãos ou entidades da Administração Federal com as pessoas jurídicas que menciona e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 8 abr. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D95904impressao.htm>. Acesso em: 20 mar. 2017.
- _____. Decreto nº 96.017, de 6 de maio de 1988. Prorroga os prazos previstos nos artigos 4º e 5º e dá nova redação ao parágrafo único do artigo 2º do Decreto nº 95.904, de 7 de abril de 1988. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 9 mai. 1988. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1988/decreto-96017-6-maio-1988-446734-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 20 mar. 2017.
- _____. Decreto nº 96.263, de 1º de julho de 1988. Suspende, por noventa dias, a execução do Decreto que menciona. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 4 jul. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D96263impressao.htm>. Acesso em: 20 mar. 2017.
- _____. Decreto nº 98.667, de 27 de dezembro de 1989. Altera o art. 8º do Decreto nº 95.904, de 7 de abril de 1988. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 dez. 1989. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1989/decreto-98667-27-dezembro-1989-448709-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 20 mar. 2017.
- _____. Decreto nº 99.509, de 5 de setembro de 1990. Veda contribuições com recursos públicos, em favor de clubes e associações de servidores ou empregados de órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 6 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99509.htm>. Acesso em: 20 mar. 2017.

- _____. Tribunal de Contas da União. Prestação de Contas. Universidade Federal do Ceará. Acórdão decisão nº 1/1992 – Segunda Câmara. Relator Bento José Bugarin. Sessão de 23/01/1992. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%2522funda%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520de%2520apoio%2522/%2520/DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/false/1>>. Acesso em: 27 mar. 2017.
- _____. Tribunal de Contas da União. Prestação de Contas. UFMS. Exercício de 1983. Acórdão decisão nº 78/1992 – Segunda Câmara. Relator Luciano Brandão Alves de Souza. Sessão de 05/03/1992. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%2522funda%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520de%2520apoio%2522/%2520/DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/false/2>>. Acesso em: 27 mar. 2017.
- _____. Tribunal de Contas da União. Denúncia contra a UFSC. Irregularidades no relacionamento com Fundação de Apoio. Acórdão decisão nº 106/1992 – Plenário. Relator Luciano Brandão Alves de Souza. Sessão de 29/10/1992. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%2522funda%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520de%2520apoio%2522/A%2520ACORDAO%253A%25221992%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/3>>. Acesso em: 16 mar. 2017.
- _____. Tribunal de Contas da União. Relatório de Inspeção Ordinária. FUJB. Acórdão decisão nº 217/1992 – Plenário. Relator José Antônio Barreto de Macedo. Sessão de 06/05/1992. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%2522funda%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520de%2520apoio%2522/%2520/DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/false/5>>. Acesso em: 27 mar. 2017.
- _____. Tribunal de Contas da União. Prestação de Contas. Universidade Federal de Santa Maria. Acórdão decisão nº 226/1992 – Primeira Câmara. Relator José Antônio Barreto de Macedo. Sessão de 09/06/1992. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%2522funda%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520de%2520apoio%2522/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/2021>>. Acesso em: 27 mar. 2017.
- _____. Tribunal de Contas da União. Prestação de Contas. UFPE. Acórdão decisão nº 138/1992 – Plenário. Relator Olavo Drummond. Sessão de 19/11/1992.

- Disponível em:
<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%2522funda%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520de%2520apoio%2522/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1493>>. Acesso em: 27 mar. 2017.
- _____. Tribunal de Contas da União. Prestação de Contas. UFGO. Acórdão decisão nº 158/1993 – Segunda Câmara. Relator Olavo Drummond. Sessão de 05/08/1993. Disponível em:
<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%2522funda%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520de%2520apoio%2522/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1485>>. Acesso em: 27 mar. 2017.
- _____. Tribunal de Contas da União. Prestação de Contas. UFMG. Acórdão decisão nº 197/1993 – Segunda Câmara. Relator Olavo Drummond. Sessão de 16/09/1993. Disponível em:
<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%2522funda%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520de%2520apoio%2522/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1483>>. Acesso em: 27 mar. 2017.
- _____. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 jul. 1992. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm>. Acesso em: 20 mar. 2017.
- _____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 20 mar. 2017.
- _____. Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994. Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 dez. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8958.htm>. Acesso em: 20 mar. 2017.
- _____. Instrução Normativa STN nº 1, de 15 de janeiro de 1997. Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 31 jan. 1997. Disponível em: <<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/>>

legislacao/download/estados/IN_STN_1_1997_Convenios/IN_stn_01_15jan1997_convenios.htm>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Decreto nº 5.205 de 14 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 15 set. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5205impresao.htm>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 3 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 jul. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão decisão nº 2.731/2008 – Plenário. Disponível em: <w3.ufsm.br/proplan/images/stories/file/.../Acordao_N_2731_2008-TCU-Plenario.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2017.

_____. Decreto nº 7.203, de 4 de junho de 2010. Dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 7 jun. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7203.htm>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Medida Provisória nº 495, de 19 de julho de 2010. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004, e revoga o § 1º do art. 2º da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 jul. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Mpv/495impresao.htm>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei no 11.273, de 6 de

fevereiro de 2006. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 dez. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm#art3>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Decreto nº 7.423, de 31 de dezembro de 2010. Regulamenta a Lei no 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, e revoga o Decreto no 5.205, de 14 de setembro de 2004. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 31 dez. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7423.htm>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Decreto nº 7.544, de 2 de agosto de 2011. Altera o Decreto no 7.423, de 31 de dezembro de 2010, que regulamenta a Lei no 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 3 ago. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7544.htm>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Lei nº 12.863, de 24 de setembro de 2013. Altera a Lei no 12.772, de 28 de dezembro de 2012, que dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal; altera as Leis nos 11.526, de 4 de outubro de 2007, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, 11.892, de 29 de dezembro de 2008, 12.513, de 26 de outubro de 2011, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 91, de 28 de agosto de 1935, e 12.101, de 27 de novembro de 2009; revoga dispositivo da Lei no 12.550, de 15 de dezembro de 2011; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 set. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12863.htm> Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Decreto nº 8.240, de 21 de maio de 2014. Regulamenta os convênios e os critérios de habilitação de empresas referidos no art. 1o-B da Lei no 8.958, de 20 de dezembro de 1994. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 mai. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8240.htm>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Decreto nº 8.244, de 23 de maio de 2014. Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 mai. 2014. Disponível

em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8244.htm>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei no 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei no 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei no 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei no 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei no 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei no 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei no 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional no 85, de 26 de fevereiro de 2015. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 jan. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13243.htm>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016. Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 02 jan. 2017. Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016>>. Acesso em: 09 out. 2017.

_____. Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017. Altera a Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001, a Lei Complementar no 129, de 8 de janeiro de 2009, a Medida Provisória no 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, a Medida Provisória no 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, a Lei no 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a Lei no 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei no 9.766, de 18 de dezembro de 1998, a Lei no 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei no 12.101, de 27 de novembro de 2009, a Lei no 12.688, de 18 de julho de 2012, e a Lei no 12.871, de 22 de outubro de 2013; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 08 dez. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13530.htm#art7>. Acesso em: 15 jul. 2018.

_____. Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018. Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, o art. 24, § 3º, e o art. 32, § 7º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o art. 1º da Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, e o art. 2º, caput, inciso I, alínea

"g", da Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e altera o Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, para estabelecer medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 08 fev. 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9283.htm>. Acesso em: 15 jul. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 1.407 de 1988. Dispõe sobre as Fundações de Apoio às Instituições Federais de Ensino Superior e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1150896&filename=Dossie+-PL+1407/1988>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Projeto de Lei nº 1.575 de 1989. Dispõe sobre fundações instituídas por universidades federais autárquicas ou constituídas no âmbito das universidades, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1150896&filename=Dossie+-PL+1407/1988>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Projeto de Lei nº 4.460 de 1994. Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e as fundações de apoio e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2894B80C7272F4FBB40FB25393D385AB.proposicoesWeb2?codteor=1136376&filename=Dossie+-PL+4460/1994>. Acesso em: 20 mar. 2017.

COELHO, Luiz Fernando. Fundações Públicas. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

IMPrensa NACIONAL. Mensagem de veto nº 213 do Presidente da República ao Senado Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 mai. 1991. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=74&data=13/05/1991>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes; FILHO, José Emmanuel Burle; BURLE, Carla Rosado. Direito Administrativo Brasileiro. 42ª ed./ atual até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015 – São Paulo: Malheiros, 2016.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Consulta geral convênios. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/ConveniosLista.asp?U>

F=SP&CodMunicipio=&CodOrgao=26000&Orgao=MINISTERIO+DA+EDUC
ACAO&TipoConsulta=1&Periodo=>. Acesso em: 19 abr. 2017.

_____. Ministério da Transparência, Fiscalização e
Controladoria-Geral da União. Consulta gastos diretos por favorecido e ano
(Entidades sem fins lucrativos). Disponível em:
<[http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalCompras
DiretasPrincipal2.asp](http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalComprasDiretasPrincipal2.asp)>. Acesso em: 06 abr. 2017.